

# 浅议我国人大代表的专职化

刘典文

(厦门大学, 福建 厦门 361005)

**摘要:** 为了完善我国的人大代表制度, 使之更好地发挥立法监督作用, 许多学者都对人大代表是否应实行专职化进行了激烈的讨论, 通过对西方专职代表制的产生及特点的介绍, 并在分析中国人大代表兼职化所带来的种种弊端的基础上, 提出几点完善人大代表专职化的对策建议。

**关键词:** 人大; 人大代表; 专职化

**中国分类号:** D624      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008-3154(2009)02-0077-03

## On the Full-time Representatives in China People's Congress

LIU Dian-wen

(Xiamen University, Xiamen 361005, China)

**Abstract** In order to improve China's NPC system, then it can better play the role of the Legislative Oversight. Many scholars have fierce debate on whether representatives should be full-time or not. Through the characteristics introduction of The full-time representation in the West and based on the Analysis of the defects brought by part-time representatives in Chinese People's Congress, Put forward several sound proposal for full-time representatives in China People's Congress.

**Keywords** National People's Congress Representative; Full-time

人民代表大会制度是我国的根本政治制度, 其在国家政治生活中发挥着越来越重要的作用。同时, 我们也要清醒地意识到我国人大制度还不够健全, 在一些具体制度方面还存在缺陷, 比如人大代表兼职化的问题。关于人大代表究竟是采取兼职化还是专职化的讨论, 各学者均有自己的看法, 并在理论层面提出了许多可资借鉴的建议与对策。从现代国会制度发展的要求及未来发展的趋势看, 实行议员的专职化是一种发展愿景、是一股前进潮流。

### 一、专职代表制的产生及发展

专职代表制作为代表制的一种主要类型, 是在代表制产生并发展到一定阶段后出现的。18世纪, 随着资产阶级革命在全世界范围内取得胜利, 代议制成为了国家权力实现的主要形式, 代表制被各国广泛采用, 专职代表制也随之诞生。英国是专职代表制的发源地, 英国议会有“议会之母”之称, 它以1295年召开的模范议会为开端。1689年英国“光荣革命”胜利后, 英国议会由封建等级代表会议、英王的咨政机构, 变成了国家政治制度的重要组成部分, 议会的性质和代表的构成发生了根本性的变化。为了保证议员的工作时间以及解决由于部分下院议员在政府中担任公职造成的政治机构内部的矛盾, 18世纪初, 英国议会特别对下院议员兼任行政官职作了限制, 这可以说是专职代表制的肇始。后来随着代议制度在大多数资本主义国家的建立, 专职代表制也为

各国所采用。如美国国会在成立之初便规定: “参议员或众议员在当选任期内, 不得担任在此期间新设立或增薪的合众国管辖的任何之文官职务”<sup>[1](P190)]</sup>。

当代, 由于社会、经济的高速发展, 议会的职能趋向复杂化和专业化, 专职代表制更为大多数实行代议制的资本主义国家广泛采用, 而且专职的规定更加趋向严格。他们几乎都用宪法和专门的法律规定, 议员或代表在当选期间不得担任其他公职。这就明确了议员或代表的身份问题, 使之专职化, 从而能更加专心致志地投入到工作当中, 为人民请愿, 反映民众的诉求。

### 二、当代西方职业代表制的特点

在已经实行专职化的国家中, 以美、英、法、德等国最为典型。总括这些国家的做法, 其议员专职化制度体现出这样几个特点<sup>[2](P4-7)]</sup>:

(一) 用宪法将议员的专职化固定下来, 使之成为一项基本制度, 任何人在任何时候都不得违反。

这些国家之所以规定议员不能兼任其他职务, 主要是基于以下考虑: 一是如果议员兼任其他职务, 容易使议员分散精力, 从而不能高质量地履行议员职责; 二是如果作为权力机关组成人员的议员兼任其他职务, 往往会造成监督者与被监督者集于一身<sup>[3](P207)]</sup>, 从而使西方国家所倡导的权力制衡的政治体制流于形式。

收稿日期: 2008-12-28  
作者简介: 刘典文(1984-), 男, 江西大余人, 博士研究生, 研究方向为政府绩效管理、发展行政。

## (二)规定了议员的年薪制度

年薪制是议员专职化的题中应有之义。因为在议员专职化的国家中,国会议员不仅仅是一种“称谓”,更为重要的是作为一种职业而存在的。既然是职业,如同其他职业一样必须有薪金作为保障。如果没有年薪作为基础,议员的专职化就不可能实现。因此,凡是实行议员专职化的国家都无一例外地规定了议员年薪。如美国议员的年薪是75100美元<sup>[4](P337)</sup>,英国议员每年12000英镑,荷兰下议员年薪为70000盾<sup>[5](P225)</sup>。从年薪的标准上看,这些国家议员的年薪与其他行业人员的年薪相比,都保持了较高水准。

## (三)规定了议员的工作时间

工作时间是衡量议员是否专职化的一个重要指标。如果议员大部分时间是在议员的职位上度过的,那么就可以认定为是专职的,否则很难将其归入到专职的行列。专职议员的工作时间主要是由两部分组成,即国会开会时间和为选民工作的时间。对于开会时间,各国基本上都作了明确规定,如美国国会每次年会通常开会260天以上;法国每次年会从10月持续至次年6月,共9个月;英国议会每次年会平均持续170天<sup>[6](P34-36)</sup>。年会之余,议员们的另一个重要任务是深入到选民中听取意见,而且所花费的时间相当多。据学者对美国419名众议员进行的调查,<sup>[4](P363)</sup>“平均每名众议员每年回到自己选区35次,逗留135天;近1/3的众议员每个周末都回到自己的选区。”

通过以上的分析,我们可以发现,西方国家的国会议员专职化制度是比较完备的,既有宪法上的规定,又有制度上的保证。在这些国家的政治生活中,由专职议员组成的国会已经形成为制约强大行政权的重要力量。可以这样说,没有议员的专职化,国会也就没有今天的地位。在看到西方国家取得良好成绩的同时,我们自然而然会把视角投向到国内,希望能从他国的成功经验中获得对我们有益的精华,使我国的人大代表制度也能得到更加良性的发展,取得更加明显的进步,获得更加有效的完善。

## 三、我国兼职人大代表的不足

在我国的人大代表制度中,实行的是兼职人大代表制,这种兼职形式的建立与存在,对我国现代法制制度的建立及其功能的发挥起到了积极的历史作用。然而,凡事有利则有弊,这种兼职人大代表制也存在着一些弊端,需要进一步的改进。

在我国,人大代表队伍相当庞大,而且除了在人大常委会及各专门委员会任职的少数代表是属于专职外,绝大多数人大代表都是兼职的,其中又有相当一部分兼任了行政机关、司法机关的公职。因此,在每次大会结束后,各级代表都会回到自己的单位继续致力于本职工作。这种人大代表制的缺陷显而易见,主要表现为以下几方面:

### (一)人大代表自身角色的模糊

在兼职代表制下,人大代表在实际工作中仍是以本职工作为主,没有时间到选区进行认真详细的调研,不能很好地与所在选区的选民进行有效的沟通与交流,不能准确地了解

选民的情况,从而不能及时地将群众的信息反馈给有关部门,为群众排忧解难。因此,人大代表们常常在本职工作与人大代表工作之间徘徊,但往往还是以本职工作为中心,从而不能良好地协调自身的两大角色,不能真正地履行其人民代表的职责。

### (二)人大代表“代表意识”的弱化

在兼职代表制下,绝大部分人大代表的工作是义务的,其经济利益、政治待遇必然受制于所在的生产、工作单位。因此,当执行代表职务与本职工作发生冲突时,代表行为取向往往偏向后者。法律规定“代表应当出席本级人民代表大会会议,依法行使代表的职权”,但在实际中往往受到影响。如在每年举行人大会议时,都会出现一些代表因本单位有事而请假不能参加代表会议的情形。在会议期间,也会有少数代表不安心参政议政而忙于项目、资金,搞公关活动。因为本单位事情的好坏,直接与代表自身利益相关,而代表工作的好坏,则不会直接影响代表自身的利益。此外,代表执行职务,必须要有时间和物质的保障。在这方面,虽然法律有规定,但一些单位仍以工作忙、经费缺为由,限制代表参加执行职务的时间,有的甚至克扣工资、减发奖金、岗位津贴,给代表执行职务造成障碍。国家也由于财政方面的原因,没有为代表履行职权提供足够的经费,从而难以保障代表承担法律赋予的各项职权,代表也难以开展更多的活动。<sup>[7]</sup>

### (三)人大代表法律意识的薄弱

在兼职代表制下,代表们来自于各行各业,他们并不都能很好地理解立法的目的和原则;有些代表参政议政能力差,代表观念不强,法律意识淡薄,将“人大代表”误认为是一种“荣誉称号”,缺少主动行使权利的激情;同时,法律草案也需要人大代表必须有充足的时间进行审议,然而,兼职的人大代表在时间上却是无法保证的。

### (四)人大代表监督权力的缺位

在兼职代表制下,人大代表来自于各行各业,其中也有包括来自国家行政和司法机关的代表,这就造成了自己监督自己的情况发生,从而使监督流于形式。同时,由于在实际过程中缺乏法律的有效保障,并害怕在工作中受到打击报复,从而使得一些人大代表对政府官员缺少监督的勇气,不敢大胆地运用法律赋予的监督权。

## 四、关于人大代表专职化的建议

通过对专职代表制的介绍,以及在借鉴西方专职代表制的特点的基础上,结合我国人民代表制的实际运作情况,笔者认为应当推行人大代表专职化进程,并提出以下几点建议:

(一)修改宪法,明确规定常委会组成人员必须实行专职化,使之真正成为专职常务代表

人大常委会是人民代表大会的常设机关,其职能作用的充分发挥有赖于组成人员的较高素质和较合理的组织结构。按照宪法和人大组织法规定,各级人大常委会的组成人员不得担任国家行政机关、司法机关的职务。至于其它职业,法律没有作限制,从而导致人大常委会委员仍有许多是兼职委

员,其弊端是明显的。委员属兼职,在一定程度上影响了其责任心和主动性,并缺少足够的时间从事人大工作,因而应当修改宪法,明确规定常委会组成人员必须实行专职化,这样做可产生以下效果:<sup>[8](P148)</sup>第一:专职委员可以抛开其他事务,全身心地投入参政、议政工作,更有效地发挥代表作用;第二,可以更充分接受和处理人民群众的意见,充分代表人民参政,而且专职委员直接参与人大常委会的日常工作,使群众的意见能够落到实处;第三,可增强委员的责任感和主动性。

(二)先在全国人民代表大会实行专职代表制,自上而下,逐步推进全体人大代表专职化进程<sup>[9]</sup>

全国人民代表大会相对于省级人民代表大会及省级以下人民代表大会而言,其担负的职能更多,更重要,因而更加迫切要求全国人民代表大会代表有足够的时间和精力熟悉全国各地的情况,而只有代表专职化才能保证他们做到这一点,从而提高他们所参与做出的决议和制订的法律的准确性。在全国人大代表专职化以后,在省一级实行人大代表专职可以先在某些条件较好的省份试点,然后自上而下逐步推广。

(三)构建人大代表任职和退职的保障制度<sup>[9]</sup>

关于任职保障制度实际上就是为保证专职人大代表履行其职责而提供的各种措施,具体包括两方面:一是薪金保障。在西方国家,专职议员的工资标准是统一的,它与议员个人的经历无关。建议我国专职人大代表的具体工资标准应当执行统一的工资待遇并适当高于其他国家机关工作人员。二是办公条件的保障。作为人大代表,应当具有固定的办公场所。退职保障制度是为解决专职人大代表后顾之忧的一项重要举措。这主要适用于两类人大代表:一种是因为正常退休而离开人大;二是因为落选而退出人大。对于第一种情况可以按照我国现行的国家工作人员的退休制度予以解决。但是,对于因落选同时又未达到退休年龄而退职的人大代表的安置,在我国目前的经济条件下,建议采取退回原单位,由原单位予以安排新的工作的办法加以解决。另外,对于在当选前无固定工资收入的人大代表在退职后,可以由国家拨付一定的资金并确定适当的标准予以安置。

(四)按照精简效能的原则,适当减少人大代表数量

目前我国全国人大代表名额近3000人,而省级人大代表名额也在400-1000人之间,可谓阵容庞大。人数众多很可能会导致议而不决,推诿扯皮现象的发生,从而给立法工作带来较大困难。因此,实行人大代表专职化,就应当在适当减少代表的数量的基础上,引进素质较高,法律意识观念较强的代表,这有利于代表发挥个人能动性充分讨论决定问题,加强立法的科学性,同时也降低了决策成本,节省了大量

人力和经费。

(五)制定相关的制度赋予人大代表足够的权力,使之可以监督、敢于监督、善于监督

人大代表专职化后,其主要任务是对选区的选民们负责,要及时反映存在的问题,提出议案,进行立法表决,而在履行这一职责时,他们通常都会行使到监督权。因此,倘若监督权得不到合理利用或者说无法行使时,就会使这项权力流于形式,造成监督缺失,最终损害了选民的利益。所以应当制定一套制度,确定人大代表合理的权力边界,使他们的监督权真正发挥作用,并且不会得到滥用。

综上所述,要使我国的人民代表大会真正行使其职权,人大代表充分反映民意,实行人大代表专职化不失为一条良策。虽然在目前情况下,全面推行人大代表专职化存在许多困难,但却可以采取循序渐进、逐步推广的方法进行,最终实现人大代表的全面专职化。一个可行的办法是:<sup>[10](P129-132)</sup>先在有条件的地方(如人口集中、居民素质较高的大城市)试行,试行前要做好充分的舆论宣传工作,使专职代表深入人心;然后,在经济发达的东部省区逐渐铺开,并及时总结经验,进一步完善代表专职制度;最后在全国推行。

#### 参考文献:

- [1] 谭君久.当代各国政治体制——美国[M].兰州:兰州大学出版社,1995
- [2] 谢祥为.略论我国人大代表的专职化[J].人大研究,2003(6):4-7
- [3] 王世杰,钱端升.比较宪法[M].北京:中国政法大学出版社,1997
- [4] 李道揆.美国政府和美国政治[M].北京:中国社会科学出版社,1990
- [5] 罗豪才,吴栎英.资本主义国家宪法和政治制度[M].北京:北京大学出版社,1983
- [6] 蒋劲松.美英法德瑞以六国议会议员专职化[J].人大研究,2001(10):34-36
- [7] 孙跃进.对我国人大代表专职化的构想[EB/OL].  
[http://www.yhnd.cn/\\_siteId/111315/pageId/138/columnId/1015/articleId/1476/DisplayInfo.aspx](http://www.yhnd.cn/_siteId/111315/pageId/138/columnId/1015/articleId/1476/DisplayInfo.aspx)
- [8] 中国法学会宪法学研究会.人民代表大会制度的理论与实践[M].北京:中国人民公安大学出版社,1995
- [9] 刘嗣元,翟国强.专职代表制之可行性再探析[EB/OL].  
<http://www.jcrh.com/zyw/n7/ca418932.htm>

(编辑:时雁)